



Instituto de
Relaciones
Internacionales



relacioneseconomicas@iri.edu.ar

Artículos

Acuerdo Mercosur-Unión Europea: el nuevo escenario

Julián Santiago Puyo

Introducción

En el Marco de la reunión del G-20 en Osaka, el 28 de Junio de 2019 se dio a conocer el Acuerdo de asociación estratégica MERCOSUR - Unión Europea. Ello implica un entendimiento político respecto a los aspectos centrales de la negociación que ha ampliado el carácter de lo tratado desde un acuerdo comercial de tipo clásico a una negociación amplia mediante la cual se institucionaliza una relación estratégica entre las partes al mismo tiempo que se amplía la gama de temas tratados hacia la esfera de los servicios, las inversiones, las normas técnicas y medioambientales, las compras públicas, entre otras.

La historia de la negociación entre ambos bloques se remonta al año 1995, cuando se realizaron las primeras conversaciones. Más adelante, en el año 2000 se realizó la primera ronda de negociaciones, llegándose a la oferta de bienes en el 2004. Pero desde entonces se pasó a una dinámica de marchas y contramarchas. Luego de la suspensión de las conversaciones en 2004 como consecuencia del intercambio infructuoso de ofertas, en marzo de 2010 los principales mandatarios de ambas regiones acordaron el relanzamiento de las negociaciones comerciales y hasta el 2015 se negoció con regularidad, pero sin avanzar en acuerdos significativos. Por ende, no fue sino hasta el cambio de signo político en Argentina y Brasil, a partir del año 2016 se reactivaron las negociaciones llegando en 2019 a la firma del Acuerdo¹.

Se trata de una negociación entre dos bloques comerciales con fuerte peso a escala internacional, ya que entre ambos representan el 27% del PIB mundial y registran durante los últimos cinco años flujos comerciales promedio por 97.000 millones de dólares². Asimismo, es notorio que ambos presentan marcadas asimetrías

¹ La síntesis histórica que se hace aquí se basa en Las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea: La visión desde un país pequeño Ignacio Bartesaghi 2013 y en El Mercosur y la UE: Balance de una década de negociaciones para la creación de una asociación birregional y perspectivas de futuro Manuel Cienfuegos Mateo

² Comtrade. Argentina Trade Net. CEI

en términos de su desarrollo relativo. Esto no sólo se refleja en los indicadores de desarrollo humano y desigualdad, sino también en el comercio exterior, ya que el 68% de las importaciones de origen europeo que realiza el Mercosur se concentran en manufacturas de origen industrial de alto valor agregado (maquinaria y equipo, automóviles, autopartes, productos farmacéuticos y químicos³), mientras que el 63% de las ventas externas del Mercosur hacia la Unión se componen de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, con escaso nivel de transformación y valorización.

Han sido estas diferencias estructurales las que históricamente dificultaron la concreción del acuerdo y las que explican los vaivenes en el proceso negociador, ya que durante años, los objetivos buscados por las partes diferían sustancialmente: siendo el interés primario del Mercosur el conseguir una mayor liberalización del mercado agropecuario europeo, mientras que la UE buscaba lograr un mayor acceso al mercado del Mercosur para los bienes industriales y poder extender el acuerdo al comercio de servicios, propiedad intelectual, compras públicas, regulaciones ambientales, laborales y fitosanitarias, normas técnicas, indicaciones de origen y reglas para la inversión.

El acuerdo alcanzado abre un nuevo escenario para la relación bilateral Mercosur-UE al alcanzar un grado de entendimiento significativo en un proceso de negociación que se encontraba estancado. A partir de este momento es esperable que los miembros del Mercosur avancen en los aspectos operativos del acuerdo. Asimismo, es esperable que el logro alcanzado en esta negociación dote de un impulso renovado a las otras negociaciones que el bloque tiene en marcha actualmente (Corea del Sur, EFTA, Canadá) y promueva la apertura de nuevas negociaciones comerciales.

La posición del Mercosur y de Argentina

Según la página oficial del Mercosur, respecto a bienes industriales:

- La unión europea liberaliza cerca del 10% de su comercio y el Mercosur en un 90%.
- La UE ofrece la liberalización completa e inmediata de aranceles para el 80% de las exportaciones del Mercosur de productos industriales a la UE.
- El Mercosur obtiene plazos amplios de hasta 15 años para liberalizar sectores sensibles en forma gradual.

Respecto a bienes agroindustriales

- El 63% de las exportaciones argentinas son bienes agrícolas
- La UE liberaliza el 99% de las importaciones agrícolas del Mercosur para el 81,7% eliminará los aranceles de importación. En tanto, para el 17,7% restante ofrecerá cuotas o preferencias fijas. Sólo se excluyen algo más de 100 productos

Respecto a la eliminación de Barreras no Arancelarias y la Facilitación de Exportaciones, se establecen protocolos sanitarios y fitosanitarios y normas técnicas, estableciendo plazos y procedimientos; respecto a los Procedimientos de certificación en materia de origen, se propone en proceso de autocertificación para minimizar costos operativos con un periodo de adaptación de 5 años y que contiene los mecanismos necesarios para garantizar que exclusivamente los bienes originarios del Mercosur y UE sean los beneficiarios. A propósito de la materia previsibilidad y transparencia regulatoria, el acuerdo establece disposiciones sobre

³ INDEC

liberalización de aduana y despacho, reducción de inspecciones físicas, simplificación y armonización de procedimientos aduaneros, entre otros⁴.

Desde el punto de vista del Mercosur se ha sostenido que el acuerdo posibilitaría otorgar mayor certidumbre al comercio de bienes y servicios, facilitar y promover la inversión, apoyar la modernización tecnológica, y por estas vías, favorecer el desarrollo y la creación de empleo. Es importante destacar que el Mercosur aclara que no se expondrá inmediatamente a la industria local a la competencia europea, ni a la importación de bienes no producidos en la UE o el Mercosur (triangulación) que el entendimiento no implica una apertura sin red de contención, no modifica la legislación en materia de patentes, no afecta a las compras públicas como política de desarrollo ni obliga a cambiar la legislación laboral o ambiental⁵.

La posición de la Comisión Europea

La visión europea se ha conocido mediante su comunicado del día 28/6 y posteriores, así como por los pronunciamientos de los funcionarios europeos. La UE coincide con el Mercosur en que el acuerdo creará amplias posibilidades para ambas partes, pero enfatiza fuertemente los beneficios asignados a su posición. Mientras que en el comunicado del Mercosur y de la Argentina el discurso se orienta más hacia un concepto genérico de beneficios, en los textos europeos, el énfasis se encuentra puesto en los aspectos concretos y particulares de los beneficios que traería la asociación.

La Comisión Europea sostiene que el Acuerdo permite el crecimiento respetando el medio ambiente y preservando los intereses de los consumidores y los sectores sensibles de la Unión. En paralelo, los líderes europeos, como el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude **Juncker o la comisaria de Comercio, Cecilia Malmström**, comisaria de Comercio, han resaltado el hecho de llegar a ácuos comerciales y de integración en un mundo que tiene como agenda el proteccionismo, la guerra comercial y la de monedas.

Los aspectos más prácticos han sido abordados por Phil Hogan, comisario de Agricultura y Desarrollo Rural, quién sostiene que *“Los productos agroalimentarios característicos y de alta calidad de la UE recibirán a partir de ahora en los países del Mercosur la protección que merecen, lo cual reforzará nuestra posición de mercado y aumentará nuestras oportunidades de exportación. (...) Para que ambas partes salgan beneficiadas del acuerdo, abriremos el mercado a productos agrícolas del Mercosur solo mediante contingentes cuidadosamente gestionados que garanticen que no existe riesgo de que ningún producto inunde el mercado de la UE de forma que ponga en peligro los medios de subsistencia de los agricultores de la UE⁶”*.

La Comisión Europea sostiene que el Acuerdo le ahorrará cuatro mil millones de euros en derechos de aduana de exportaciones europeas al Mercosur. En el caso de los sectores industriales se destaca fuertemente la posibilidad de exportar productos de alto valor agregado que no podían ingresar debido a los aranceles existentes, caso de los sectores automotriz, maquinaria, industria química, autopartes, productos farmacéuticos, textil y calzado.

Con respecto al sector agroalimentario se sostiene que se verán beneficiados las exportaciones de chocolate, confitería, vino, bebidas alcohólicas y refrescantes y productos lácteos, especialmente el queso. Un aspecto

⁴ Fuente: <https://www.mercosur.int/todos-los-datos-sobre-el-historico-acuerdo-mercosur-ue/>

⁵ Acuerdo histórico de asociación estratégica Mercosur – Unión Europea. http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Res_Inf_MER_EU_TLC_s.pdf

⁶ https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-3396_es.htm

sustancial que destaca la contraparte europea es la aceptación por parte del Mercosur de las garantías jurídicas que protejan de imitaciones a 357 productos alimenticios y bebidas europeos reconocidos como indicaciones geográficas.

Asimismo, la UE destaca que el acuerdo abrirá la posibilidad participar en las compras públicas de los países del Mercosur. Asimismo, resalta que los prestadores de servicios en los sectores de la tecnología de la información, las telecomunicaciones y el transporte se verán beneficiados. Se destaca también la simplificación de controles aduaneros y la limitación al uso de los impuestos a la exportación por los países del Mercosur. En el capítulo Pyme, se sostiene que las pequeñas empresas de ambas partes también se beneficiarán gracias a una nueva plataforma en línea que facilitará el acceso a toda la información pertinente.

El acuerdo también promueve normas rigurosas en el apartado medioambiental ya que la UE y el Mercosur se comprometen a implementar de forma efectiva el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, lo que se verá plasmado en un capítulo dedicado al desarrollo sostenible que abarcará cuestiones como la gestión sostenible y la conservación de los bosques, el respeto de los derechos laborales y la promoción de una conducta empresarial responsable⁷.

Los pasos a seguir para la aprobación del acuerdo

El Acuerdo alcanzado todavía se encuentra en sus primeras etapas de negociación. Es necesario llevar adelante una revisión legal previa a su transformación en un texto jurídico, que exponga derechos y obligaciones de las partes. Luego debe traducirse a los 28 idiomas oficiales de la UE; es recién luego de cumplido este paso que se realizaría la firma oficial entre los presidentes del Mercosur y los representantes y el Consejo de Ministros europeo.

Una vez pasada esta etapa debe someterse a ratificación legislativa por parte de los países miembros del Mercosur y en el caso europeo, a su aprobación por el Parlamento Europeo y, en los casos que correspondiera, por los parlamentos nacionales, dado que hay competencias cedidas a la UE y competencias propias de los países.

Asimismo, todavía no se conoce el mecanismo de entrada en vigor del futuro tratado. Un tratado tradicional no entra en vigor si no es ratificado por todos los poderes legislativos de los distintos estados signatarios. Pero en este caso no se debe descartar que existan cláusulas que permitan la entrada en vigor de determinadas partes de manera anticipada, sin requerir la ratificación de todas las partes⁸. En cualquier caso, se trata de un proceso que tiene por delante una agenda que insumirá años para ver plasmada su concreción definitiva.

⁷ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>

⁸ Cómo sigue. Los próximos pasos para implementar el acuerdo Mercosur-UE El Gobierno estima que el acuerdo (La Nación) Mercosur-UE entrará en vigencia en 2021 (Clarín) El Mercosur aprobará un esquema de implementación provisional del acuerdo con la Unión Europea (Martín Dinatale, Infobae)

El impacto del acuerdo para Argentina

A nivel sectorial, las ganancias estarían claramente concentradas en el sector primario-exportador de la economía, en particular, en la producción agropecuaria, principalmente cereales y carne vacuna. A nivel regional, la región pampeana sería la gran beneficiada por el acuerdo⁹. En relación con ello se han publicado las cuotas arancelarias que permitirían un mayor acceso para los productos del Mercosur. La UE concederá la ampliación de estos contingentes arancelarios con implementación gradual a cinco años sin arancel intra-cuota al arroz (60.000 toneladas), la carne aviar (180.000 toneladas), el maíz/sorgo (1 millón de toneladas), la miel (45.000 toneladas), el azúcar (180.000 toneladas) y el etanol (450.000 toneladas) mientras que un arancel de 83 euros por tonelada gravaría a la cuota de carne porcina de 25.000 toneladas. La carne bovina retendría la Cuota Hilton de 29.500 toneladas vigente, aunque con una baja del arancel intracuota del 20% al 0% y se agregaría una cuota de 99.000 toneladas para carne refrigerada (55% del cupo) y congelada (45% del cupo) con arancel del 7,5% intracuota¹⁰.

A un nivel estructural, la dinámica exportadora argentina consiste fundamentalmente en productos primarios y manufacturas de origen agrícola, con grandes dificultades para ingresar al mercado europeo, dado que la Política Agrícola Común (PAC) de la UE subsidia fuertemente este tipo de producción por motivos de carácter estratégico y político. Asimismo, las manufacturas de origen industrial, componente relevante de las exportaciones del país, no logran ser competitiva frente al complejo industrial europeo, por lo que enfrentan la amenaza de la importación y poseen escasas posibilidades de exportar hacia el Viejo Continente. Esto a su vez podría generar una merma del volumen de exportaciones industriales a Brasil ya que la posibilidad de desplazamiento de dicho mercado por los productos europeos es significativa.

Es por eso que en el caso argentino no se encuentra definido el carácter positivo, negativo o neutro del acuerdo con respecto a su estructura económica y exportadora. Cabe aclarar que anteriores informes de impacto realizados por el Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto han dado negativos o neutros¹¹ y no se han conocido nuevos informes de impacto positivos. De hecho, según el informe de mercados prioritarios, realizado por el CEI en 2018, la UE no figura entre los mercados con alta posibilidad de aumentar exportaciones, entre los que sí se menciona a Brasil, México, Canadá, China y Estados Unidos¹².

De lo analizado hasta aquí es posible concluir que la apertura comercial sería significativa, pero ésta sería sumamente reducida en los sectores europeos sensibles, ya que el sector más competitivo del Mercosur no competiría por precio y calidad, sino por sistema de cupos.

En conclusión, se liberaliza el comercio bilateral UE Mercosur con la característica de que el sector más favorecido por la apertura sería el de productos industriales de alta y media tecnología, donde es más competitiva la contraparte europea. Ello podría disminuir las ventas externas argentinas de manufacturas de origen industrial hacia el resto del Mercosur (especialmente Brasil). En paralelo, la apertura parcial del mercado agrícola europeo permitiría un aumento de las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario, pero

⁹ Una evaluación preliminar de los posibles efectos de un tratado de libre comercio Unión Europea MERCOSUR para las provincias argentinas LUCIO CASTRO | RICARDO ROZEMBERG DOCUMENTO DE TRABAJO N°108 AGOSTO DE 2013

¹⁰ Pablo Mira y Priscila Ramos, Cuotas e imprecisiones no neutrales para el comercio y el bienestar, EL Economista, 16/7

¹¹ Oportunidades y amenazas para la Argentina de un acuerdo Mercosur – Unión Europea. Un estudio de impacto sectorial. Estudios del CEI, N°3. 2003

¹² CEI, localizador de mercados prioritarios, una exploración de nuestros horizontes exportadores, 2018

sin poder establecer a ciencia cierta si este incremento será significativo, dado el proteccionismo agrícola practicado por la UE.

Por su parte, es de esperar que las importaciones provenientes del bloque europeo se incrementen a raíz de las rebajas arancelarias otorgadas, principalmente en el caso de manufacturas de origen industrial tales como automóviles y autopartes, productos químicos, de caucho y plásticos y maquinaria y equipo. No debe soslayarse que los impactos sobre el empleo y la distribución del ingreso de este tipo de dinámica puede ser significativos, ya que puede producirse un proceso de pérdida de puestos de trabajo en el sector industrial.

Finalmente, dado que el tratado excede los temas estrictamente comerciales, su firma afectaría sensiblemente los márgenes de política con los que contaría el Estado argentino. Los impactos se concentran en el capítulo de compras públicas y propiedad intelectual. En el primer caso, otorgarle trato nacional a las empresas europeas pondría en cuestión la posibilidad de llevar adelante políticas de desarrollo. En el segundo caso, la disputa en torno a las patentes enfrenta a la industria farmacéutica argentina con la europea, dado el régimen de genéricos existente en el país, que debería ser reformulado.

Temas técnicos pendientes

Todavía quedan pendientes de resolución temas claves para la suscripción del acuerdo. Ejemplos de ello son el régimen de propiedad intelectual, cuál será el alcance de las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen. Asimismo, queda por ver el papel de la industria automotriz, y terminar por definirse el detalle de los cupos agrícolas. En primer lugar, las cuotas han sido presentadas sin demasiadas precisiones. Existen varias desagregaciones en la codificación y no es posible determinar qué códigos serán considerados para cada cuota. Esto no es un detalle menor dada la dispersión de precios por producto según su código (la carne Hilton casi duplica el valor unitario de una carne no Hilton). Un segundo aspecto aún sin definir es cómo será la distribución de dichas cuotas entre los países del Mercosur¹³

Otra demanda europea sobre la que aún no hay acuerdo es la solicitud europea de una mayor liberalización del comercio de servicios, para el caso del transporte marítimo y fluvial. Por último, en el caso de las compras gubernamentales, los negociadores europeos están exigiendo una reducción en los umbrales mínimos de montos a partir de los cuales las empresas europeas puedan participar de las licitaciones bajo las mismas condiciones que las empresas locales, la inclusión de la obra pública en las ofertas de los socios del Mercosur y el acceso a las compras públicas a nivel subnacional (jurisdicciones provinciales)

¹³ Pablo Mira y Priscila Ramos, Cuotas e imprecisiones no neutrales para el comercio y el bienestar